

Experiencias, retos y posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico*

Hernán A. Vera Rodríguez**

SE PRESENTA DE FORMA SINTÉTICA LAS EXPERIENCIAS DE PUERTO RICO EN EL DESARROLLO DE SU SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA. ASIMISMO, SE EXPLORAN LOS RETOS PRINCIPALES QUE ENCARA EN LA ACTUALIDAD ESTE SISTEMA DE SERVICIO CIVIL. POR ÚLTIMO SE AUSCULTAN ALGUNAS DE ESTAS ALTERNATIVAS PARA ENCARAR ESTAS LIMITACIONES.

PALABRAS CLAVES: FUNCIÓN PÚBLICA; SERVICIO CIVIL; PUERTO RICO

Introducción

Las luchas para establecer un sistema profesional de función pública en Puerto Rico tienen un poco

más de un siglo. De hecho en el año 1907, se aprobó la primera ley de servicio civil de nuestro país, a la usanza de la Ley Pendleton, la primera ley orgánica del Servicio Civil de los Estados Unidos de 1883 (Goodsell, 1979). Este estatuto, aunque imperfecto, estableció la primera piedra de nuestro sistema de servicio civil. En este trabajo, se presenta una síntesis de la experiencia puertorriqueña en el desarrollo de su sistema de función pública, así como los retos que ésta ha encarado. Asimismo, se discuten las posibilidades para el desarrollo del mismo. Cabe señalar, que en este escrito, utilizamos, tal como se hace en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, UNDESA), 2003: 15) indistintamente los conceptos función pública y servicio civil.

* Documento presentado en el XV Foro de la *Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana* "Compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública", realizado en San José, Costa Rica del 14 al 16 de abril del 2010 y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica.

** Doctor en Administración Pública. DPA, Catedrático de Administración Pública y Decano del Colegio de Estudios Graduados en Ciencias de la Conducta. Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, Ponce, Puerto Rico.

Recibido: 31 de marzo del 2010.

Aceptado: 25 de junio del 2010.

Vera Rodríguez, Hernán A. (2010). Experiencias, retos y posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (58-59): 157-172, 2010

157

Trasfondo

El Gobierno de Puerto Rico consta de tres niveles fundamentales: las agencias o departamentos del Gobierno Central, las Corporaciones Públicas y las municipalidades. De igual forma, en algunas áreas de política pública, existe una amplia injerencia de agencias del Gobierno Federal de los Estados Unidos. Por otro lado, y según datos del Departamento del Trabajo de Puerto Rico (2010), existen alrededor de 298.000 personas laborando en alguna dependencia gubernamental de ese país.

Según datos de esta misma agencia, para febrero del 2010, la administración pública era el tercer sector de generación de empleos en el país, luego de las industrias no – agrícolas y el sector de servicios. Para contextualizar estos datos, es menester señalar que la población del país se estima en cuatro millones de personas y las personas dentro del grupo trabajador en 1.301.000 a febrero de 2010¹ Es decir, que se estima que cerca del 23% de todas las personas que trabajan en nuestro país, lo hacen para alguna dependencia gubernamental. Asimismo, para febrero de 2010, la tasa de desempleo en el país era de 15.8%.² Por último, debemos señalar que existen en el país dos escuelas graduadas de Administración Pública: la Escuela Roberto Sánchez Vilella de

1. Departamento del Trabajo de Puerto Rico, 2010.
2. *Idem*.

la Universidad de Puerto Rico en Río Piedras, fundada en 1945 y la de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, en Ponce, Puerto Rico, fundada en 1996.

Experiencias en el desarrollo del Sistema de Función Pública

El camino para desarrollar un sistema de servicio civil en Puerto Rico ha sido largo y lleno de obstáculos. El mismo, ha estado matizado, por un lado, por los intentos de lograr un sistema de función pública que permita el desarrollo social y económico del país. Por el otro, han estado los partidos políticos que han utilizado el servicio civil como un botín mediante el cual han aumentado el poder de sus organizaciones políticas, en vías de lograr o perpetuarse en el poder.

Así pues, el primer paso para la profesionalización de la función pública en el país, se dio con la aprobación de la Ley de Servicio Civil de 1907. La misma, creó una Junta o Comisión de Servicio Civil formada por tres miembros que eran nombrados por el Gobernador. Este estatuto establecía el mérito como el principio que debía regir los procesos de administración de recursos humanos en el ámbito gubernamental. Esto se ponía en vigor, entre otros medios, mediante el establecimiento de exámenes de oposición para los puestos públicos, la prohibición de solicitar a los aspirantes a puestos públicos información sobre:

- Su afiliación política.
- Contribuciones para los partidos políticos.
- Prohibición de despidos de empleados sin justa causa. (Goodsell, 1978: 106 -107; Santiago y Robles, 2005: 38 - 39).

Paradójicamente, la implantación de esta ley se vio fuertemente limitada por restricciones presupuestarias que provinieron del Poder Legislativo puertorriqueño de su época, el que no aprobó los fondos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, lo que hizo casi inoperante a la Comisión de Servicio Civil (Goodsell, 1978: 108). Según analistas de este proceso, al Poder Legislativo no le convenía fortalecer el sistema de mérito en el país, pues recibían contribuciones económicas para los partidos políticos equivalentes al 2% proveniente del salario de aquellos empleados a quienes nombraban políticamente. (Goodsell, 1979: 112).

El próximo estatuto que reguló la función pública en Puerto Rico fue la Ley No. 88 de 1931. Los cambios más importantes que trajo esta disposición legal fueron: el establecimiento de un sistema de clasificación de puestos y retribución, así como el establecimiento de un incipiente sistema de capacitación y desarrollo de recursos humanos (Caballero, 2008: 19; Santiago y Robles, 2005: 39). De igual forma, dividía el servicio civil en Personal Clasificado, los que formaban la meritocracia del país, y el personal

No-Clasificado, o personal de confianza, que era nombrado por su afiliación política o cercanía a la autoridad nominadora.

Es importante notar que según Charles Goodsell, estudioso de esta etapa del desarrollo de la función pública en Puerto Rico, y ex-Presidente de la Sociedad Americana de Administración Pública, ASPA, los estatutos arriba mencionados cobijaban únicamente entre un 20 y un 30% de los empleados públicos del país (Goodsell, 1979: 109). Las razones para esto eran, por un lado, los empleados en el servicio no-clasificado y por el otro, la gran cantidad de empleados temporeros nombrados. De hecho, García de Serrano plantea que entre 1930 y 1940, la mayoría de los nombramientos llevados a cabo en el gobierno eran de carácter temporero (1969). Esta práctica, casi dejaba sin efecto los intentos de profesionalizar la función pública en el país, legislados en el estatuto de 1931. Aquí vemos una vez más la pugna entre las fuerzas que intentan promover el establecimiento de una meritocracia en el país y aquellas que buscaban aumentar su poder político mediante el nombramiento de empleados leales a sus ideales políticos en puestos gubernamentales.

Más adelante, se aprueba en Puerto Rico la Ley 345 de 1947, uno de los estatutos más importantes en el desarrollo de un sistema de función pública en el país. Este estatuto estableció unas bases sólidas para el florecimiento de un sistema de mérito en el país. De hecho, algunas

especializadas de la época, compararon favorablemente el sistema de mérito establecido por ésta, con los sistemas de recursos humanos más avanzados de Norteamérica (Goodsell: 1978:32). Más aún, algunos estudiosos de la administración pública en el país denominan el período entre 1947 y 1968 como el Período de Oro de la Administración Pública en el país. Sostenemos que más que los cambios llevados a cabo por este estatuto, se da este Período de Oro debido al establecimiento en el país de un sistema de partidos (políticos) dominante o cuasi-monopartidismo, factor que promoverá la concentración de esfuerzos en el desarrollo de una función pública vigorosa, en lugar de la búsqueda de la obtención del poder político.

En particular, este ordenamiento legal tenía disposiciones amplias sobre: clasificación de puestos, retribución, reclutamiento a base de exámenes (oposiciones), períodos probatorios, despidos por causa justificada, adiestramiento y capacitación, protección contra discriminaciones ilegales, entre otras. De igual forma, establece una división estructural entre los aspectos técnicos, operativos y de reglamentación del sistema de función pública, los que quedaban bajo la jurisdicción de la Oficina de Personal y aquellos de carácter apelativo, los que estaban al cuidado de la Junta de Personal (Santiago y Robles, 2005: 40 – 42). Vale la pena destacar que mediante la promoción de organismos internacionales como las Naciones Unidas,

así como la de sus países de origen, muchos hermanos latinoamericanos se formaron en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, llevando a sus tierras la experiencia de este “Modelo Puertorriqueño de la Función Pública”.

En octubre de 1975, se aprobó en Puerto Rico, el cuarto estatuto orgánico sobre la función pública, la Ley No. 5, la que define claramente lo que era el principio de mérito e identifica sus áreas esenciales. De igual forma, divide los empleados públicos en empleados de carrera (cubiertos por el principio de mérito) y empleados de confianza, los que define como “de libre selección y libre remoción”. También, introduce programas innovadores de evaluación, así como de promoción de la productividad y la eficiencia gubernamental (Santiago y Robles, 2005: 47). Igualmente, la ley establece un sistema de función pública compatible con la negociación colectiva en el sector público del país.

Por último, esta ley crea dos organismos independientes para la administración del sistema de la función pública: la Oficina Central de Administración de Personal (conocida como OCAP) y la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (conocida como JASAP). Los problemas con la implantación de esta ley tuvieron que ver principalmente con la gran cantidad de empleados de confianza y temporeros que se nombraban en las agencias públicas del país, así

como con la proliferación de despidos ilegales después de una elección general, lo que redundaba en grandes costos al erario público.

Luego, en el año 1998 entró en vigor la Ley No. 45. De esta forma, se le concede a la mayoría de los empleados del sector público de Puerto Rico el derecho a organizarse y a negociar colectivamente. Sin embargo, este estatuto supedita las negociaciones de tipo salarial a las realidades fiscales del Estado, y prohíbe las interrupciones de servicios gubernamentales mediante piquetes, huelgas y otros medios. Asimismo, excluye el personal de algunas agencias tales como la Policía, la Guardia Nacional, el Departamento de Justicia, así como a empleados de otro puñado de agencias. De igual modo, excluye de la ley a empleados gerenciales, transitorios, por contrato, irregulares y de confianza (Santiago y Robles, 2005: 330). También, crea un organismo administrativo, la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, la que tiene las funciones de: interpretar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de la Ley 45 de sindicación de los empleados públicos, resolver controversias sobre la aplicación de dicho estatuto, crear la reglamentación necesaria para asegurar el cumplimiento de esta ley, supervisar los procesos de elección sindical y llevar a cabo investigaciones, encuestas, vistas públicas y audiencias relacionadas con la sindicalización de los empleados públicos, entre otras funciones. (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley

de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico, Ley 45 de 1998, Sección 11.15). Con la aprobación de esta ley también comienza a cambiar la filosofía de la Oficina Central de Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico. A partir de este momento, se conocería como Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Recursos Humanos, OCALARH, siendo uno de los primeros pasos hacia la descentralización del sistema de función pública en Puerto Rico.

Por último, la Ley 184 del 2004, el cual junto a la Ley 45 de 1998, son los estatutos vigentes sobre la función pública en el país, persiguió el propósito de establecer un sistema de función pública cónsono con la sindicación de los empleados públicos, así como el culminar el proceso de descentralización de la administración de recursos humanos en el sector público del país, el que ya había comenzado mediante órdenes ejecutivas del gobernador. (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley para la Administración de Recursos Humanos en el Sector Público, Ley No. 184 del 3 de agosto del 2004, Sección 2.1(4).).

De hecho, esta disposición legal convierte a todas las agencias y dependencias del Gobierno de Puerto Rico en administradores individuales, por lo que cada una viene obligada a desarrollar su propio sistema de recursos humanos cónsono con el principio de mérito. Más aún, con la puesta en práctica de esta ley, la Oficina de Recursos Humanos del

Gobierno de Puerto Rico se convierte definitivamente en una de asesoramiento laboral y auditoría sobre el cumplimiento con el principio de mérito. De hecho, los autores Santiago y Robles (2005), plantean que esta ley:

“...elimina toda tarea operacional centralizada, incluyendo la aprobación de los planes de clasificación y retribución, así como los reglamentos.” (p.54)

Por esta razón, argumentamos que con esta ley, la Oficina de Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico, conocida a partir de este estatuto como Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, ORHELA, pasará a desempeñar principalmente funciones de asesoramiento, auditoría y capacitación de los recursos humanos en el sector público de Puerto Rico.

En este apartado, hemos discutido de forma sucinta las experiencias o hitos más importantes en el desarrollo de la función pública de Puerto Rico durante el pasado siglo. En el próximo, se presentan los retos que encara actualmente el desarrollo de un sistema de función pública en este país.

Retos para el desarrollo de la Función Pública en Puerto Rico

Actualmente, son muchos los retos que encara el desarrollo de

una función pública en Puerto Rico. Entendemos que el desarrollo de una función pública profesional y vigorosa es un prerrequisito para el establecimiento de una economía fuerte que nos permita competir a nivel regional y global. Sin embargo, en este trabajo se concentrará en tres de estos retos, a saber:

- La pérdida de un organismo rector de la función pública en el país.
- La implantación de políticas neoliberales que afectan el sistema de servicio civil.
- La politización de la función pública y su relación con el nombramiento de empleados transitorios, irregulares y por contrato.

La pérdida de un Organismo Rector para la Función Pública en el país

En el desarrollo de nuestro sistema de función pública, sobre todo a partir de los años ochenta se clamaba por un sistema de función pública más descentralizado, ágil y efectivo. A tales efectos, con la Ley 184 del 2004, se culmina el proceso de descentralización de nuestra función pública, el que había comenzado años antes mediante órdenes ejecutivas de los gobernadores y mediante la aprobación de leyes especiales. Sin embargo, a nuestro entender, este proceso careció de

una planeación adecuada, lo que ha traído importantes efectos negativos al desarrollo de nuestra función pública.

En primer término, al relegar a la ORHELA a una agencia de asesoramiento y auditorías, el país ha perdido la uniformidad en la administración de los recursos humanos en el sector público del país. Esto se ha manifestado de muchas maneras. Como primer ejemplo, se puede señalar que al dejar en manos de cada organización gubernamental la función de preparar sus propios planes de clasificación de puestos y retribución, se da en el país, la situa-

ción de que personas desempeñando un mismo puesto en agencias gubernamentales similares, deven-guen salarios distintos, lo que viola un principio de la Constitución de Puerto Rico que establece que debe haber "igual paga por igual trabajo". De hecho, los datos presentados en la siguiente tabla, los que son parte de un estudio llevado a cabo por Ruiz (2008), y el que fue presentado en el XIV Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, en Buenos Aires, revelan estas diferencias salariales en una muestra de clases de puesto.

TABLA No. 1

**DIFERENCIAS SALARIALES EN CLASES DE PUESTO SIMILARES
POR TIPO DE AGENCIA**

(En dólares)

Puesto	Agencia Tradicional	Corporación pública	Municipio
Administrador(a) de Documentos Públicos	N/D	1.638-2.457	N/D
Conserje	1150-1550	943-2012	840-966
Guardalmacén	N/D	1112-2397	874-1005
Oficial de Compras	1702-2294	1490-2235	1065-1224
Oficial de Nómina	1850-2493	1638-2457	946-1088
Secretaria(o)	2020-2723	1490-2235	946-1088
Trabajador de Conservación	1196-1612	996-2132	857-985

Fuente: E. Ruiz Santana, "Diferencias en los planes de retribución de las agencias públicas de Puerto Rico", Ponencia presentada en el XIII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2008.

Asimismo, al darse el mencionado cambio de filosofía y roles de la agencia central para la función pública del país, se dio también la virtual eliminación de los exámenes de oposición presenciales (o con comparecencia) para los distintos puestos en el gobierno de este país caribeño. En el pasado, la Agencia Central de Recursos Humanos, confeccionaba, administraba y corregía las pruebas de selección para las distintas clases de puesto de nuestro servicio público. La naturaleza de éstas era muy diversa e incluían por ejemplo, pruebas escritas, pruebas de ejecución o prácticas, exámenes orales o pruebas físicas (Gerena, 2008: 68). Actualmente, estas pruebas han sido eliminadas casi por completo y la selección de personal se hace principalmente a base de exámenes sin comparecencia, los que se fundamentan en la evaluación (y valoración) de las credenciales académicas y la experiencia de los aspirantes a puestos públicos. Esta situación, como deducirá fácilmente el lector, abre la puerta a la intromisión político – partidista en la selección de personal y a la violación de la igualdad de oportunidades de empleo de muchos candidatos. Huelga señalar, que esta situación no ha abonado al fortalecimiento de la función pública de Puerto Rico.

Otro aspecto en el que la descentralización del sistema de función pública de Puerto Rico ha traído dificultades, es el adiestramiento y la capacitación de los recursos humanos. En el pasado, esta función estaba centralizada en la Agencia de

Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico, quien tenía sus propios expertos o contrataba los mismos para ofrecer los adiestramientos. Ahora, con la descentralización del sistema, cada agencia, municipio u organización gubernamental tiene que pagar a la ORHELA por el adiestramiento de sus recursos humanos. Esto ha provocado que aquellas agencias con menores recursos fiscales (las que a veces tienen las mayores necesidades de adiestramiento y capacitación de sus recursos humanos) no puedan enviar a capacitar a sus empleados como lo exige el desarrollo de un sistema vigoroso de función pública en el país.

Una situación muy similar ocurre con la administración de las diversas oficinas (administradores individuales) de recursos humanos en este sistema descentralizado. Antes del 2004, cuando el sistema estaba centralizado, existía un personal altamente cualificado y experimentado en la agencia de personal gubernamental. Ahora, con la descentralización, se da una amplia diversidad en los niveles de experiencia y capacitación de los directores de recursos humanos de las distintas agencias y municipalidades. Según nuestra experiencia, las agencias y municipios de mayor tamaño, en zonas metropolitanas y con mejores presupuestos, han logrado allegarse un personal más cualificado y experimentado en diversos aspectos de la función pública que aquellas más pequeñas, rurales y con menor presupuesto.

Para cerrar este apartado, queremos señalar que la Carta Iberoamericana de la Función Pública señala sobre este particular que:

Para el cumplimiento de las finalidades que le son propias, la función pública debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo... (CLAD/UNDESA), 2005: 27).

Como se colige fácilmente de la discusión presentada anteriormente, las reformas implantadas en el sistema de función pública de Puerto Rico a partir del 2004, no propenden el desarrollo adecuado de la función pública del país. En aras de la agilidad administrativa, y orientadas conceptualmente por las teorías de moda, se abandonó un sistema integrado de función pública que aunque tenía sus deficiencias, le había servido bien al país.

La implantación de políticas neoliberales: el caso de la Ley No. 7

Desde los noventa una parte de la clase gobernante de Puerto Rico ha promovido, como en otros países de la región, reformas gubernamentales tendientes a:

- La reinención del gobierno

- La privatización de servicios gubernamentales
- La eliminación de agencias gubernamentales
- La reducción del “gigantismo gubernamental”.

Aunque resulte paradójico señalarlo, en este ideario, se ha percibido al sector público como un lastre para el desarrollo económico y social del país. Así por ejemplo, el Programa de Gobierno del partido que resultó vencedor en las elecciones de 2008 en este país, planteaba que:

Existe consenso que el gobierno es en ocasiones uno de los mayores obstáculos para la atención ágil, adecuada y efectiva de nuestras necesidades y problemas colectivos. (PNP, 2008,19).

De forma similar, dicho documento plantea más adelante que:

El tamaño injustificado del gobierno, y su rígida estructura burocrática obsoleta, impiden la prestación ágil y eficiente de servicios públicos a nuestros ciudadanos. (PNP, 2008:20).

A esta ideario, se unió la situación fiscal del país en la que se estima existe un déficit estructural de cerca de 3.200 millones de dólares. A esto se unió la postura de las casas evaluadoras del crédito de Puerto Rico en el mercado de valo-

res de Nueva York (*Wall Street*) tales como Moody's y Standard&Poor's, las que amenazaban con degradar los bonos del Gobierno de Puerto Rico a categoría de "chatarra" si el gobierno de este país no tomaba medidas de control fiscal o de "sana administración pública". Esto claramente, ponía en riesgo el crédito del gobierno puertorriqueño. Ante esta situación, el Gobierno de Puerto Rico tomó varias medidas, entre ellas, la aprobación de la Ley Especial Declarando un Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo un Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico, Ley No. 7 del 9 de marzo del 2009.

Esta ley ha tenido efectos directos en el desarrollo de la función pública del país, pues ha supuesto la implantación de un plan para el despido de entre 20.000 y 30.000 empleados públicos. Asimismo, deja sin efecto las siguientes acciones de recursos humanos en el sector público:

- Aumentos de salario y beneficios marginales, incluso los negociados en convenios colectivos vigentes.
- Planes de adiestramiento, capacitación y desarrollo.
- Licencias con sueldo para estudio, talleres, etc.
- Pagos de matrícula en universidades a empleados y familiares.

- Bonificaciones por antigüedad, productividad, ejecución, etc.
- Liquidación monetaria por vacaciones no tomadas.
- Otras.

Como se puede apreciar, la implantación de esta ley le ha asestado un duro golpe al desarrollo de un sistema de función pública en Puerto Rico. Por un lado, se entiende que es necesario administrar la precaria situación fiscal del país. Por el otro, esta estrategia lejos de ser adecuada, pudiera agravar la situación económica de un país que ya tiene una tasa de desocupación mayor a un 15%. Asimismo, se considera que pudieron haberse utilizado otras estrategias menos lesivas al desarrollo de la función pública del país para resolver su situación presupuestaria. Aquí se debe puntualizar que la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2005) establece que estrategias tales como el achicamiento del Estado y de su plantilla de empleados en momentos de crisis económicas es una táctica anacrónica y superada por los países de nuestra zona.

La politización de la función pública y los empleados transitorios, por contrato e irregulares

A partir de 1968, existe en Puerto Rico un sistema de partidos bipartidistas. Hay dos partidos políti-

cos contendientes por el poder con una capacidad similar para ganar las elecciones. De hecho, desde 1968, uno de esos partidos ha ganado las elecciones generales en seis ocasiones y el otro en cinco. Esto ha provocado la politización de casi todos los aspectos de la vida puertorriqueña. Más aún, cada uno de ellos ha promovido prácticas clientelares que lesionan el desarrollo de un sistema de función pública ejemplar en el país. Además, a nuestro juicio, las leyes aprobadas desde principios del Siglo XX, han sido instrumentos un tanto endebles para frenar la politización de nuestro servicio civil.

La situación de los empleados por contrato, transitorios e irregulares pone de manifiesto esta situación. Según nuestro ordenamiento jurídico, un empleado transitorio es una persona nombrada en un puesto de trabajo en lo que se nombra a un empleado de forma regular en el mismo. Por otro lado, los empleados irregulares y por contrato son nombrados en puestos de duración fija. Ninguno de estos tipos de empleados pasa por todo el proceso de oposiciones que supone una contratación como empleado regular en las dependencias del Gobierno de Puerto Rico. De hecho, desde la década de los treinta se utiliza este tipo de nombramientos para soslayar los requisitos del sistema de mérito (Goodsell, 1979: 117 – 118).

Estos nombramientos han creado una “estructura paralela” en la que se burlan los procesos forma-

les para garantizar el mérito. De igual forma, existen múltiples prácticas burocráticas que hacen posible que este tipo de empleados permanezcan en el gobierno por largos períodos de tiempo.

La situación de estos empleados ha traído varios problemas al desarrollo de un sistema adecuado de función pública en el país. En primer lugar, luego de una elección general, el partido ganador incluye miles de estos nombramientos para acomodar en el gobierno a personas leales a su ideal político; es decir a sus clientes. En segundo lugar, y más lesivo todavía para nuestra función pública, en el país se aprueban ocasionalmente, leyes que han convertido en empleados regulares a empleados en las categorías antes mencionadas. En décadas recientes, se han aprobado leyes de este tipo en 1989, 1995, 1996, 2000 y 2004. Esta práctica, viola totalmente los principios que deben regir la función pública en un país, pues las personas que pasan a ocupar puestos públicos mediante estas leyes especiales, no advinieron al gobierno mediante los mecanismos de oposición tradicionales.

En esta segunda parte del trabajo, hemos destacado tres de los retos principales que confronta la modernización del sistema de la función pública en Puerto Rico. En la siguiente sección, se presentan algunas de las áreas de posible mejoramiento del sistema de función pública de este país.

***El Sistema de Función Pública
de Puerto Rico:
Algunas de sus Posibilidades***

En primer lugar, y en lo tocante al papel que juega la ORHELA de Puerto Rico, consideramos que la misma pudiera servir de motor a la modernización de la función pública en el país, y así como al desarrollo económico del mismo, si se implementan los siguientes cambios:

- Incrementar el período de duración del nombramiento del Director de la Oficina de Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico igualándolo a otros cargos importantes en el país. De este modo, se logra cierta independencia del poder político y se destaca la importancia de la función pública en el país.
- Reestructurar ORHELA como una agencia independiente del Poder Ejecutivo.
- Implantar un sistema de función pública en el que el desarrollo de las políticas, reglamentos, planes de clasificación y retribución de puestos, programas de capacitación, y otras áreas relacionadas estén centralizadas en la agencia central del gobierno, mientras que su ejecución se daría de forma descentralizada en cada agencia. Es decir, entendemos que un sistema semi-centralizado sería

capaz de lograr el nivel de agilidad que se buscaba en el sistema de función pública puertorriqueño, mientras que por otro lado, mantendría la uniformidad y cohesión que requiere un sistema de función pública que pretende ser puntal de la modernización del Estado.

- El aumento de los recursos económicos y humanos para el buen desempeño de la agencia.
- El desarrollo de la voluntad política necesaria para promover los cambios necesarios en nuestro sistema de función pública.
- Llevar a cabo acuerdos colaborativos con otros países (incluyendo algunos de la región) que puedan proveer asesoría sobre la modernización de la gestión pública.

En segundo lugar, y en lo tocante a la aplicación de políticas neoliberales que han provocado el despido de miles de empleados públicos en Puerto Rico, así como la “congelación” de muchos de sus beneficios adquiridos, recomendamos se nombre un comité multisectorial que evalúe estas prácticas, así como sus efectos a largo plazo en el sistema de función pública del país. Asimismo, y toda vez que el poder gubernamental parece estar inmerso en esta mentalidad neoliberal lesiva a la función pública, las es-

cuelas de administración pública del país deben exponer en foros públicos sus opiniones sobre los efectos de la Ley.³ De igual forma, estas escuelas pueden promover conjuntamente con otros grupos interesados acciones de cabildeo legislativo encaminadas a promover enmiendas a dicha ley.

Por otro lado, debe promoverse el que los altos funcionarios directivos del Gobierno de Puerto Rico, acudan a actividades de mejoramiento profesional tales como los Congresos del CLAD y los Foros de la Función Pública del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, para que se expongan a las últimas corrientes teóricas y prácticas dentro de la administración pública y disciplinas afines. Entendemos que de haberse dado este último elemento, no tendríamos en Puerto Rico un estatuto como la Ley No. 7, la que está totalmente desconectada del “estado del arte” de la gestión gubernamental.

En tercer lugar, y en lo relativo a la politización del servicio civil del país y su impacto en el nombramiento de empleados transitorios, entendemos que la implantación de las siguientes recomendaciones ayudaría a cerrar la brecha a esta forma de violentar el sistema de mérito en el país:

- Establecer por ley un número máximo fijo de empleados que puedan laborar como empleados transitorios, por contrato

3. *Op. cit.*

o irregulares en cada agencia o dependencia del gobierno.

- Enmendar la Ley de Ética Gubernamental para incluir en la misma la prohibición de renovar estos tipos de contrato por más de un año.
- Dicha ley debe enmendarse también para prohibir el que un individuo pueda obtener estos tipos de nombramientos por dos años consecutivos independientemente del puesto ocupado.
- Debe implantarse un sistema de multas bastante cuantiosas para aquellas autoridades nominadoras y aspirantes que violenten las dos regulaciones antes señaladas.

Reflexiones finales

En la discusión presentada previamente, se ha reseñado de forma muy concisa, la historia del desarrollo de la función pública en Puerto Rico. Así pues, se hizo hincapié, tanto en sus momentos gloriosos, cuando sirvió de modelo a otros países de la región, como en sus momentos de mayor fragilidad, en los que ha estado sometido a valores tales como la política partidista y las teorías económicas de moda.

De igual forma, se destacaron tres retos que encara actualmente

nuestro sistema de servicio civil: la pérdida de un organismo rector de la función pública, los efectos de la implantación de políticas neoliberales en el sistema de servicio civil, así como la politización de la función pública y su relación con el nombramiento de empleados transitorios, por contrato e irregulares.

Por último, se presentaron distintas posibilidades o alternativas para encarar los tres retos reseñados en el trabajo. Algunas de ellas pudieran parecer utópicas, pero la política y la administración son las ciencias y artes de lo posible.

Esperamos que la discusión aquí presentada sirva de referencia a las futuras discusiones de otros hermanos iberoamericanos sobre los sistemas de función pública de sus respectivos países. Asimismo, confiamos que luego de compartir esta información con ellos, puedan compartir con nosotros alternativas innovadoras para la solución o mejora de los retos que encara nuestro sistema de función pública.

Bibliografía

- Caballero Fuentes, A. (2008). Cien años: un principio. *Revista de Administración Pública*, 25 (1-2), 15-54.
- Cirino Gerena, G. (2008). Reflexiones sobre el mérito y el uso de pruebas de selección de personal. *Revista de Administración Pública*, 25 (1-2), 55 -78.
- CLAD/UNDESA (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*.
- Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico: División de Estadísticas del Trabajo (2007). *Serie de Empleo y Desempleo: Años Fiscales 1970 – 2007*. San Juan, Puerto Rico: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.
- _____. (2010, febrero). *Empleo y Desempleo en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.
- Dietz, J. L. (1989). *Historia económica de Puerto Rico*. Río Piedras, Puerto Rico: Ediciones Huracán.
- Gobierno de Puerto Rico, Oficina de Presupuesto y Gerencia (2009). *Presupuesto Recomendado para ORHELA: Año Fiscal 2009-2010*. Recuperado el 1º de abril de 2010 de: http://www.presupuesto.gobierno.pr/Tomo_II/oficinaRHELA.htm.
- _____. (2009). *Ley No. 7 del 9 de marzo del 2009, Ley Especial Decretando un Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo un Plan de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico*.

- _____ (2004). *Ley No. 184 del 3 de agosto del 2004, según enmendada: Ley para la administración de los recursos humanos en el sector público.*
- _____ (1947). *Ley No. 345 del 12 de mayo de 1947. Ley para crear una oficina de personal y una junta de personal para el gobierno insular de Puerto Rico.*
- Goodsell, C.T. (1978). *Administración de una revolución: la reforma del Poder Ejecutivo en Puerto Rico bajo el Gobernador Tugwell (1941-1946)*. Río Piedras, Puerto Rico: Editorial Universitaria.
- Government Development Bank of Puerto Rico (2005, Noviembre 22). *Commonwealth of Puerto Rico: Fiscal Update.*
- Hutchinson, M. & Noy, I. (2003). Macroeconomic effects of IMF sponsored programs in Latin America: output costs, program recidivism and the vicious cycle of failed stabilizations. *Pacific Basin Working Paper Series*. Center for Pacific Basin Monetary and Economic Studies, Federal Reserve Bank of San Francisco. Working Paper No. PB 03-02.
- Méndez, J.L. (2008). La reforma administrativa y de gestión del personal en América Latina. XIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- Pacheco Muñoz, E. y Vera Rodríguez, H (2009, octubre). *La administración de recursos humanos en el Gobierno de Puerto Rico: centralización, descentralización, control y caos*. Ponencia presentada en el XIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil.
- Partido Nuevo Progresista de Puerto Rico (2008). *Una nueva visión para Puerto Rico: Programa de cambio y recuperación económica: 2009-2012.*
- Picó, F. (1986). *Historia general de Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Ediciones Huracán.
- Santana Rabell, L. (1993). Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico: agenda para la reforma. *Revista de Administración Pública* (Edición Especial), 25.
- Santiago Rivera, C.A. & Robles Ramos, K.J. (2005). *Ley de recursos humanos del ELA: Módulos de capacitación, Ley No. 184, 2004*. San Juan, Puerto Rico: Ediciones Situm, Inc.
- Robles Ramos, K. (2007). Análisis del sistema de administración de personal del sector público.

Revista de Estudios Críticos del Derecho, 162, 162-217.

Ruiz Santana, E. (2008, noviembre). *Diferencias en los planes de retribución de las agencias públicas de Puerto Rico*. Ponencia presentada en el XIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

Ventura Camejo, R. (2007, octubre). *El servicio civil en la carrera administrativa: en dónde estamos y hacia dónde vamos*. Ponencia presentada en el XII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana ◇